

# el desarrollo urbano y la tesis de la función social de la propiedad

Antonio Azuela de la Cueva

*Ni la historia ni la teoría de la propiedad privada, bien sea de la tierra y el espacio urbanos o de los medios de producción, pueden escribirse en función del concepto 'puro' de los juristas o en función de una visión empírica de la práctica social.*

Henri Lefebvre<sup>1</sup>

Una de las instituciones jurídicas más importantes en el ámbito del desarrollo urbano es sin duda la propiedad privada inmobiliaria. A pesar de ello, las aportaciones de la literatura jurídica al respecto han sido prácticamente nulas, pues la mayoría de los autores se limitan a reiterar el 'principio' de la función social de la propiedad<sup>2</sup> sin cuestionamiento alguno de cuál es su base teórica, de cómo se incorpora a

los textos legales y, sobre todo, de su aplicación real en el terreno de las relaciones sociales.

El presente trabajo tiene un doble objeto: Por un lado, poner en cuestión la validez de la tesis de la propiedad-función social tal como aparece en la legislación mexicana sobre asentamientos humanos, bajo el argumento general de que dicha tesis constituye un obstáculo para comprender las verdaderas funciones que cumple la propiedad privada en los procesos sociales urbanos. Por otro lado, se proponen algunos lineamientos metodológicos para el estudio interdisciplinario de la propiedad urbana.

El primer problema que se presenta para una crítica de la idea de la función social de la propiedad es la diversidad de corrientes teóricas y movimientos ideológicos en los que se ha atribuido a la apropiación privada de la riqueza una función social. Efectivamente la idea puede encontrarse en pensadores tan disímiles como Santo

<sup>1</sup> 'Prefacio' a Haumont, N. *et al.*, *op. cit.*, p. 7.

<sup>2</sup> Véase, por ejemplo, Núñez Ruiz, M.A., *op. cit.*, p. 227.

Tomás y Augusto Comte, aunque, claro está, con muy diversos fundamentos filosóficos. Esto nos da de entrada una idea de lo ambiguo que resulta hablar de la función social de la propiedad, como lo hacen la mayoría de los autores, sin especificar el fundamento teórico que se utiliza.

Dada la naturaleza del presente trabajo, no emprenderé un análisis de la idea de propiedad-función social en todos los contextos teóricos en que se ha presentado, sino que me referiré principalmente a la forma en que aparece esa idea en la legislación mexicana sobre asentamientos humanos. No obstante, con el objeto de deslindar los postulados particulares de dicha legislación, es preciso señalar algunos de los rasgos más importantes de otras formulaciones.

Por un lado, dentro del pensamiento cristiano la idea de propiedad-función social se presenta como un precepto de carácter moral dirigido al propietario individual. Según Santo Tomás,

. . . el hombre no debe en ningún momento tener las cosas exteriores como propias, sino como comunes, en este sentido, él debe comunicarlas fácilmente a las necesidades de los otros.<sup>3</sup>

En otras palabras, se admite la propiedad privada pero se impone al propietario el *deber moral* de dar a la riqueza un destino que sirva al bien

común. Lo que interesa resaltar aquí, es que en el pensamiento tomista, la propiedad y su función social son vistas en una perspectiva ética, lo que, como veremos, la distingue radicalmente de la forma en que la propiedad se concibe en el derecho mexicano.

Por otro lado, en el pensamiento jurídico moderno, una de las posturas más difundidas ha sido la de León Duguit, que tuvo una influencia importante en Latinoamérica (ver Novoa, 1977) y que en Francia llegó a ser considerada ". . . como la doctrina casi oficial de la IV República" (Carbonnier, 1973-93) con motivo de la legislación de 1948 sobre el control de las rentas en el arrendamiento de vivienda.

La tesis de Duguit nace como una reacción contra el individualismo imperante en las concepciones jurídicas sobre la propiedad en el siglo XIX, y tiene como objetivo el configurar una nueva forma de concebir a la propiedad dentro de una perspectiva positivista. Utilizando la idea comtiana de la interdependencia social, Duguit 'constata', sin llegar a comprobarlo jamás, que el poseedor privado de la riqueza cumple una función social, ya que. . .

. . . por lo mismo que posee la riqueza, puede realizar un trabajo que sólo él puede realizar. Sólo él puede aumentar la riqueza general haciendo valer el capital que posee. Está, pues, obligado socialmente a realizar esta tarea,

<sup>3</sup> Citado por Núñez Ruiz, *op. cit.*, p. 257.

y no será protegido socialmente más que si la cumple y en la medida que la cumpla. La propiedad no es, pues, el derecho subjetivo del propietario; es una función social del tenedor de la riqueza (Duguit, 1912-151).

En un análisis completo del pensamiento de Duguit habría que considerar el argumento del autor en contra de la noción de propiedad como derecho subjetivo, que según él debe ser sustituida por la noción de función social.<sup>4</sup> Baste señalar aquí que el rechazo final de su tesis por la mayoría de los juristas, se ha fundado precisamente en el sostenimiento del concepto de propiedad como derecho subjetivo. Así, se ha convertido en un lugar común entre los tratadistas de derecho civil el afirmar que la propiedad no 'es', sino que 'tiene' una función social.

Al margen de estas distinciones, que resultan superficiales mientras no se examine la cuestión en el marco de la validez (o no) del concepto de derecho subjetivo en la teoría del derecho, lo importante aquí es hacer notar la ambigüedad del pensamiento de Duguit, quien por una parte se declara libre de toda tendencia 'partidaria o religiosa' y pretende fundar su tesis en la "observación parcial de los hechos" (*op. cit.*, p. 8). Por ejemplo, el autor

comenta, en relación a la concentración de la riqueza, que

. . . no tengo porqué criticar o justificar ese hecho; sería un trabajo perdido, precisamente porque es un hecho (p. 153).

Sin embargo, por otra parte sus tesis sirven para dar fundamento a la apropiación privada de la riqueza. Y es sólo a primera vista paradójico que la propiedad privada se vea apuntalada por las ideas de quien defendió la intervención del Estado sobre la propiedad. El propio Duguit nos da la respuesta:

Yo no digo, ni he dicho jamás, ni jamás he escrito, que la situación económica que representa la propiedad individual desaparece o debe desaparecer. Digo solamente que la noción jurídica sobre la cual descansa su protección social se modifica. A pesar de lo cual, la propiedad individual persiste protegida contra todos los atentados, incluso contra los que procedan del poder público. Es más: diría que está más fuertemente protegida que con la concepción tradicional (p. 153).

La ambigüedad del planteamiento de Duguit ha quedado resumida en el comentario de Cerroni en los siguientes términos:

. . . el empirismo sociológico 'antimetafísico' de Duguit se convierte rápidamente en la postulación de una nueva 'regla social' ya cargada de valores (1975-208).

<sup>4</sup> Este constituye el principal componente de su proyecto de sociología jurídica positivista, el cual no fue secundado por ninguna de las corrientes de la sociología jurídica contemporánea.

En las páginas precedentes he tratado de ilustrar la diversidad de orígenes de la idea de la función social de la propiedad. Sin embargo, es preciso hacer notar que, independientemente de esa diversidad o, a pesar de la ambigüedad que ello implica, tal idea ha servido, en lo que va del siglo, a un propósito común: justificar la persistencia de la propiedad privada en el contexto del 'Estado Intervencionista'. Podría decirse que la tesis de la propiedad-función social ha cumplido (ella sí) una clara función social, que ha sido la de proporcionar una nueva justificación a la forma todavía dominante de apropiación de la riqueza a sus apologistas.

Debe aclararse que no se trata de una justificación general de la propiedad privada que sirva para todas las modalidades del capitalismo moderno, pues por citar una de las corrientes más en boga, el proyecto neo-liberal esgrime sus propias justificaciones a partir de las ideas de Milton Friedmann y F. v. Hayek.<sup>5</sup> Se trata, en el caso de la propiedad-función social, de la expresión jurídica del proyecto del 'Estado de Bienestar', que dice mantener una propiedad privada sujeta al 'interés público'.

La generalización de la idea de la propiedad-función social en este contexto puede constatarse no sólo en el

<sup>5</sup> Véase Posner, *op. cit.*, cuyo planteamiento no es, en última instancia, sino una sofisticada elaboración del utilitarismo Benthamita del siglo XIX.

hecho de que la mayoría de los estados capitalistas que han esgrimido un proyecto intervencionista, la han utilizado al limitar las facultades del propietario;<sup>6</sup> sino también al nivel de la O.N.U. Efectivamente, en un documento del Departamento para Asuntos Económicos y Sociales de esa Organización, se afirma que:

<sup>6</sup> Véanse, por ejemplo, los textos constitucionales de diversos países citados por Mendieta Núñez, *op. cit.*, pp. 35-43.



... existe una gran preocupación en el sentido de que el concepto de la propiedad de la tierra debería poner énfasis en el papel de la tierra como recurso natural y en que su utilización debería beneficiar al conjunto de la sociedad" (Tomo VII, p. 8).

Veamos ahora cuáles son los postulados que acompañan a la idea de la función social de la propiedad en la legislación urbanística mexicana y que la distinguen claramente de la forma



en que aquella aparece en las corrientes a las que me referí más arriba.

Para empezar, es preciso reconocer que la concepción de la propiedad que anima dicha legislación es parte integrante del discurso ideológico del Estado mexicano (por lo que no puede entenderse sólo a través del análisis jurídico) y expresa su proyecto político y social en la etapa post-revolucionaria, cuya manifestación más privilegiada es el artículo 27 constitucional.

Lo anterior implica, entre otras cosas, que es falsa la idea corriente en la literatura jurídica mexicana según la cual

La Constitución de 1917... cambia fundamentalmente la concepción básica del derecho de propiedad; siguiendo las teorías de León Duguit, consagra la concepción del derecho de propiedad *como función social* y no como derecho subjetivo" (Aguilar Carvajal, 1967-115).

No hay evidencia histórica alguna que demuestre la influencia de las ideas de Duguit sobre el Congreso Constituyente de 1916-1917. Lo cierto es que el artículo 27 incorporó la ideología dominante en esa asamblea, la cual si bien tuvo un apoyo importante en los trabajos de los intelectuales más relevantes de México en esa época (como Andrés Molina Enríquez, Luis Cabrera, Wistano Luis Orozco, etc.) en lo general carecía de un fundamento teórico consistente en materia de propiedad.

Prueba de lo anterior es que el precepto que autoriza a 'la Nación' a "imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público" se fundamentó en la tesis patrimonialista de la propiedad originaria de la nación sobre el territorio. Tesis que ha sido no sólo desechada en el plano teórico-jurídico (Mendieta y Núñez, 1975, cap. III) sino también cuestionada en el plano político por uno de los diputados constituyentes que intervinieron en la redacción del artículo 27.<sup>7</sup>

Pero no se trata tanto de demostrar la falta de una adecuada base teórica del artículo 27, como de resaltar el hecho de que este precepto expresa las ideas propias del Constituyente que forman parte de la ideología de la revolución mexicana. A este respecto puede decirse que son tres los postulados fundamentales de dicha ideología en materia de propiedad:<sup>8</sup>

1. En primer lugar, se parte de una crítica al latifundismo como forma de propiedad. Crítica que fue el elemento básico de los análisis de los intelectuales precursores de las ideas incorporadas a la Constitución y que ha persistido, con algunas variantes, como hilo conductor de la ideología del Estado mexicano post-revolucionario.
2. Por otra parte, la crítica al latifundismo no significa en modo alguno

<sup>7</sup> Véase Rouaix, Pastor, *op. cit.*, p. 163.

<sup>8</sup> Véase, en general, Córdova, A. *op. cit.*

la impugnación de la propiedad privada en general. Al contrario, el segundo elemento ideológico de la Constitución en materia de propiedad es precisamente el de exaltar a la pequeña propiedad como la forma óptima no sólo para distribuir la riqueza sino también como base para el desarrollo económico del país. La defensa de la propiedad privada es patente no sólo en las obras de los precursores intelectuales de la revolución (en Wistano Luis Orozco, la propiedad privada aparece incluso como un derecho natural. Véase Córdova, 1975-116) sino, fundamentalmente, en el régimen jurídico emanado de la Constitución y su aplicación por el Estado post-revolucionario.<sup>9</sup> Dicho con las palabras de Arnaldo Córdova, en los revolucionarios había una postura "antiterrateniente" pero no "anticapitalista" (*op. cit.*, p. 24).

3. El tercer elemento de esta ideología se refiere a la necesidad de colocar al Estado por encima de las relaciones sociales de propiedad. Esto encontró su fundamentación en la tesis de la propiedad origina-

<sup>9</sup> Por mucho que existan variantes entre el régimen jurídico y el proyecto político que representan la pequeña propiedad y la propiedad ejidal y comunal, ambas responden al propósito general de dotar al individuo de los medios de producción necesarios para su subsistencia y desarrollo. Así, ambas formas de propiedad responden al ideal de la pequeña propiedad.

ria de la nación sobre el territorio y corresponde al proyecto político de la revolución en el sentido de formar un Estado fuerte, ubicado más allá de las clases sociales para que sea capaz de llevar adelante su programa de reformas sociales (*idem.*, pp. 34-36).

Sobre estos tres fundamentos se ha desarrollado la mayor parte de la legislación mexicana sobre la propiedad territorial después de la revolución. Antes de entrar en el análisis de la forma en que estas ideas aparecen en la legislación sobre asentamientos humanos, precisemos las divergencias entre estos postulados y otras formulaciones de la idea de la propiedad-función social.

Por un lado, la diferencia con la tesis de Duguít es clara: la 'observación' de la que se parte no es la de que la propiedad privada cumple una función positiva dentro de la sociedad —como en el pensamiento de Duguít— sino la de que existe un tipo de propiedad —la gran hacienda— que cumple una función negativa para el desarrollo del país.

Por otro lado, la idea de la función social de la propiedad no se presenta, en el derecho mexicano, bajo la forma de un precepto moral dirigido a los propietarios privados para que usen la riqueza en dirección a un bien común, sino bajo la forma de un proyecto político que se impone coercitivamente. Más aún, en ciertos casos la función social es algo que se encomienda mu-

cho más al Estado que a los propietarios privados. Es el Estado quien expropia para dar a la riqueza una utilización determinada y quien vigila que los particulares no ejerzan su propiedad más allá de las limitaciones fijadas por la ley.

Todos estos antecedentes nos permiten ver la forma en que, en el derecho mexicano, se concibe la función social de la propiedad. Por lo que se refiere a la legislación sobre asentamientos humanos, trataré de mostrar, primero, que esta se limita a reiterar los principios citados, de tal modo que, bajo un análisis crítico, la idea de función social de la propiedad aparece con mucho menos fuerza que en anteriores legislaciones; y en segundo lugar, que en última instancia, tal idea ha servido para ocultar las verdaderas funciones sociales de la apropiación privada del suelo urbano y el papel del derecho en el mantenimiento de esa forma de propiedad.

Así, puede decirse que en la Ley General de Asentamientos Humanos se reproducen los mismos principios de la ideología de la revolución mexicana sobre la propiedad: primero, la condena de la gran hacienda se convierte ahora en la crítica del "injusto mecanismo que concentra los mayores beneficios de la urbanización en un reducido grupo de terratenientes urbanos" (Exposición de Motivos de la Ley). Nótese que dicha crítica no se tradujo, en el articulado de la ley, en el establecimiento de mecanismo legal

alguno que sirva para combatir el latifundismo urbano. En segundo lugar, la exaltación de la pequeña propiedad aparece ahora referida al "deseo de la familia mexicana de encontrar un lugar adecuado para su asentamiento (que) la lleva a reclamar de la nación las posibilidades de acceso hacia la tenencia de un pedazo de tierra y una habitación digna" (*idem.*). Finalmente, la construcción de un Estado fuerte, colocado por encima de los propietarios privados, puede verse, sobre todo, en la configuración de la planeación urbana como una nueva forma administrativa de acción del Estado sobre la propiedad.

Adicionalmente, puede afirmarse que, en el contexto de la propiedad urbana y sobre todo de las tibias reformas introducidas por la Ley General de Asentamientos Humanos, la idea de la propiedad-función social que constituye parte del discurso ideológico de dicha ley resulta aún más cuestionable de lo que pudo haber sido en 1917. Esta crítica puede articularse desde tres perspectivas:

1. Como parte del proyecto político-social del Estado mexicano;
2. respecto a la diversa función económica del suelo urbano en contraste con la tierra agraria; y
3. comparando el grado de limitación a la propiedad que se deriva de la Ley General de Asentamientos Humanos con aquél de la legislación agraria.

Desde la primera de estas pers-

pectivas, es claro que en el proyecto político social del Constituyente de 1916-1917 la propiedad territorial constituía la institución central en el desarrollo económico, dado que la agricultura era la actividad económica más importante del país. Así, al ser la tierra agraria un medio de producción, su propiedad constituía la relación social de producción determinante en el conjunto de la sociedad mexicana. En cambio, la propiedad del suelo urbano no es, con toda su importancia, más que uno de los tipos de propiedad en el conjunto de la compleja economía mexicana. Por tanto, no ocupa el lugar que correspondía a la propiedad agraria en los lustros que siguieron a la revolución. Parece claro que lo que ocurra con la apropiación del suelo en las ciudades no va a cambiar el rumbo del país de una manera tan definitiva como los constituyentes pensaban que sucedería con la propiedad en el campo.

Es desde la segunda perspectiva, o sea la de las funciones económicas particulares de la propiedad urbana, desde donde puede verse que la idea de función social de la propiedad no alcanza a justificar la existencia de la propiedad privada. Como se verá más adelante, la apropiación del suelo urbano cumple una diversidad de funciones sociales debido a la diversidad de los procesos sociales que se dan al interior de la ciudad. Con todo y esta diversidad, no parece haber un sólo caso en que la apropiación privada del



El espacio urbano pueda acarrear, por sí misma, beneficio social alguno.

Si, en el periodo post-revolucionario, la idea de la propiedad-función social sirvió, en el contexto de una ideología capitalista, para justificar el mantenimiento de la propiedad privada en términos del beneficio social que podía significar la gestión económica 'productiva' del pequeño propietario privado, en el ámbito urbano este argumento carece de todo fundamento, en la medida en que el suelo

urbano no es un medio de producción sino una condición para la producción (en el caso del espacio industrial) o para el consumo (en el caso de la vivienda).

En relación con la tierra suburbana, es claro que su apropiación privada —y el proceso especulativo que la acompaña— tiene como resultado la privación de un satisfactor indispensable a todos los que no pueden pagarlo debido a los altos precios que caracterizan al mercado del suelo; mercado



que existe debido a que la tierra ha sido convertida en una mercancía gracias precisamente al sistema de propiedad imperante.

Cuando, por otra parte, se piensa en la vivienda en alquiler, puede verse que se trata de una relación social que ocurre en el proceso de circulación de la mercancía vivienda, que bajo el régimen liberal del arrendamiento permite al propietario privado el ejercicio de su poder económico con la ayuda de la ficción jurídica de la 'autonomía de la voluntad'. Uno de los efectos sociales más claros de este ejercicio de la propiedad es la elevación de las rentas como uno de los principales componentes de la inflación.

Finalmente, respecto de la vivienda que es propiedad de sus ocupantes, que aparece como un ideal de la legislación, es preciso señalar: primero, que por sí misma no cumple una función social, pues se trata de una relación dentro de la esfera del consumo que beneficia sólo a los propietarios mismos (y si este es un fenómeno difundido, la función social no la cumple la propiedad sino los medios que hacen posible su acceso a la mayoría); segundo, que la exaltación de este tipo de propiedad como forma de satisfacer una necesidad humana ha servido para justificar la persistencia de la propiedad privada inmobiliaria especulativa, pues es parte de la ambigüedad de la tesis de la propiedad-función social el no distinguir entre las

diversas funciones económicas de la propiedad privada; y tercero, que la propiedad no es la única forma jurídica de dar seguridad a la posesión de la vivienda por sus ocupantes.<sup>10</sup>

Ahora bien, dentro del argumento de la Ley General de Asentamientos Humanos, los 'excesos' ocasionados por un sistema de propiedad privada irrestricta aparecen como susceptibles de ser corregidos a través de la imposición de limitaciones o modalidades a las facultades del propietario, "configurándose así la función social de la propiedad" (Exposición de Motivos). Sin embargo, la idea de que la propiedad asume una función social por el hecho de estar limitada ha sido seriamente cuestionada por varios autores.<sup>11</sup> Dentro del derecho urbanístico, por ejemplo, un autor como Miguel Angel Núñez Ruiz, que dista mucho de ser un crítico de la propiedad privada, admite que:

El hecho de que la propiedad privada esté limitada o condicionada en interés social no convierte el Derecho de propiedad en una función social, porque los derechos subjetivos se dan en primer lugar en interés de su titular (*op. cit.*, 257).

<sup>10</sup> En varios países de Europa occidental la vivienda en renta producida por el Estado está regida por sistemas que otorgan plena protección jurídica a sus ocupantes. Véanse Wicks, *op. cit.*; Merrett, *op. cit.*, etc.; para México véase Portillo, A., *op. cit.*

<sup>11</sup> En el campo de la teoría general del derecho, véase Ross, A., *op. cit.*, p. 171.

En contra de esta crítica, podría argumentarse en defensa de las ideas de la ley que se comenta, que, en todo caso, las limitaciones impuestas por la ley pueden ser tales que al final el interés social resulte privilegiado por encima del interés individual. Esto nos lleva a considerar la tercer perspectiva propuesta más arriba. Esto es, la de precisar el alcance de las limitaciones a la propiedad que establece la Ley General de Asentamientos Humanos, cuyo análisis revela que no ha traído una modificación sustancial del régimen de propiedad inmobiliaria urbana. Esto se hace evidente cuando se compara dicha ley con la legislación agraria.

A propósito del artículo 27 constitucional, suele decirse que, junto con la garantía individual de propiedad privada, creó una verdadera 'garantía social de propiedad'.<sup>12</sup> Si bien esta frase se presta a un uso demagógico, puede decirse que en el caso del derecho agrario sí existe una garantía constitucional de carácter social, en la medida en que por disposición expresa del artículo 27 se otorga a un grupo social constituido en sujeto de derechos (el núcleo de población ejidal o comunal) una facultad con contenido jurídico definido: es decir, el derecho a la dotación de "tierras y aguas suficientes para constituirlos, conforme a las necesidades de su población, sin

que en ningún caso deje de concedérseles la extensión que necesiten. . ." (art. 27). En cambio, la Ley General de Asentamientos Humanos y las reformas al artículo 27 sobre la materia están muy lejos de haber creado una garantía social en favor de los pobladores de las ciudades, ya que ni constituyen a los grupos sociales más necesitados en sujetos de derechos ni les otorgan derechos con contenido definido. Lo que se ofrece a cambio es la promesa de una gestión pública que beneficiará a los intereses mayoritarios. . . etc. La reforma constitucional se limitó a definir nuevos tipos de modalidades a la propiedad urbana (a través de las declaratorias de provisiones, usos, reservas y destinos de tierras) que en ningún modo constituyen una modificación fundamental a la propiedad privada inmobiliaria.

Por otra parte, la pequeña propiedad agraria sólo es inafectable mientras esté dentro de las extensiones máximas fijadas por la Constitución y se mantenga en explotación. El darle un uso productivo a la tierra como condición indispensable para la validez de su apropiación privada no existe en materia urbana. Las declaratorias de 'usos' establecidas por la Ley General de Asentamientos Humanos para señalar los "fines particulares a que *podrán* dedicarse determinadas áreas o predios" (art. 37) no significan en modo alguno que el propietario esté obligado a darle un uso determinado al suelo, sino que se definen ciertos usos que

<sup>12</sup> Véase, por ejemplo, Mendieta y Núñez, *op. cit.*, cap. II.

quedan prohibidos, de acuerdo con la técnica usual de la zonificación (que por lo demás ya se aplicaba en México en alguna medida). El propietario puede, legalmente, dejar el suelo inutilizado hasta que se le presenten las condiciones de mercado más favorables para vender o construir.

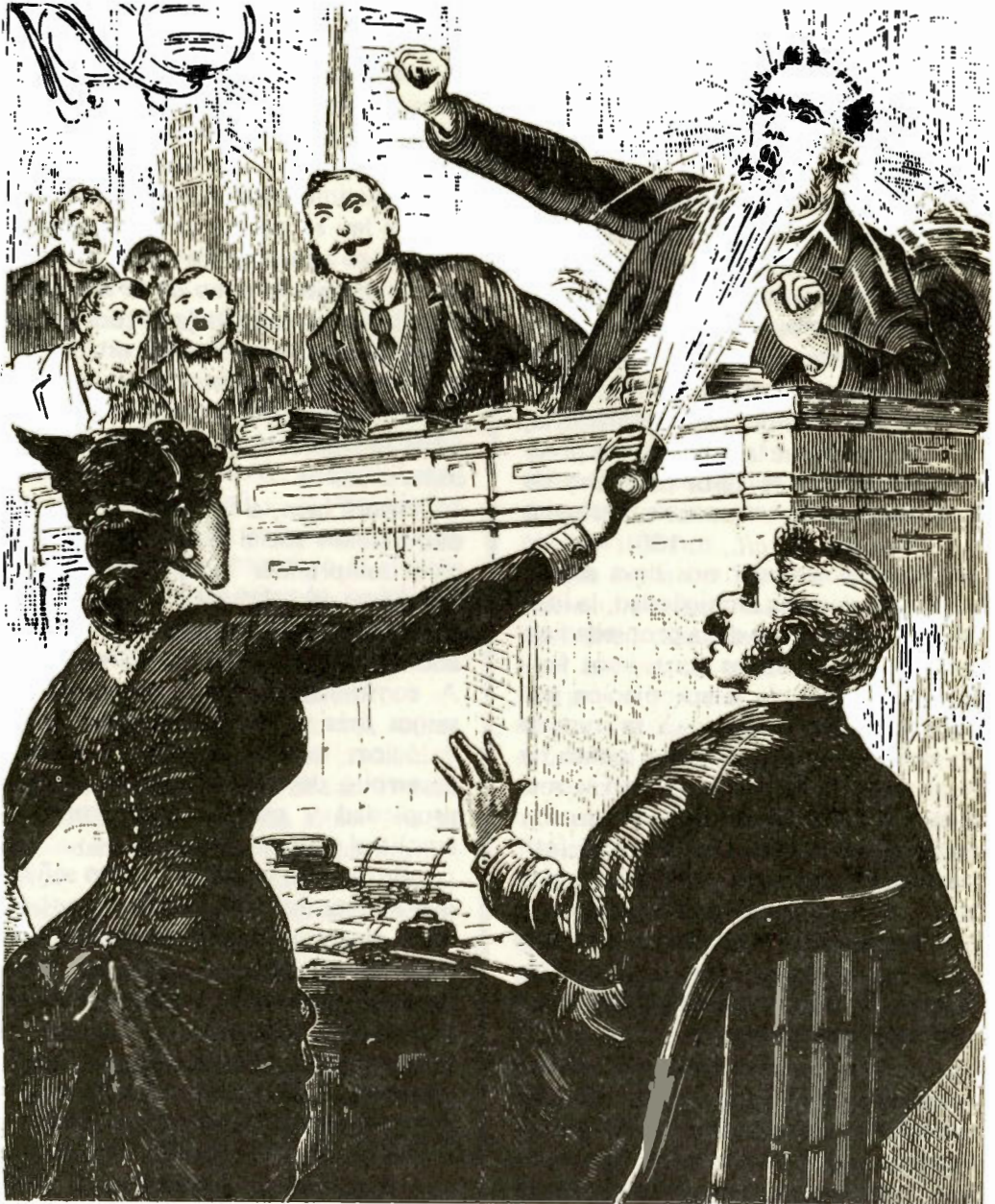
Asimismo, el latifundismo urbano queda exento de toda 'afectación' análoga a la que rige en materia agraria. En la ideología de la revolución mexicana, la combinación de la condena al latifundismo y la exaltación de la pequeña propiedad se tradujo en el establecimiento de mecanismos legales para *sustituir* la gran hacienda con el ejido y la pequeña propiedad. En materia urbana, en cambio, el ideal de 'un pedazo de tierra para cada familia mexicana' no tiene un correlativo en la afectación del latifundismo urbano.

Veamos más de cerca las limitaciones a la propiedad previstas por la Ley General de Asentamientos Humanos. En síntesis, se prevén dos formas de intervención del Estado sobre la propiedad urbana privada: la expropiación de terrenos para la realización de una declaratoria de 'destinos' (definidos como los "fines públicos a que se prevea dedicar determinadas áreas o predios" por el artículo 37).

Por lo que hace a la primera de esas formas de intervención pública sobre la propiedad urbana, la ley no introdujo modificaciones fundamentales al régimen de la expropiación en el

derecho mexicano. Las causas de utilidad pública señaladas en el artículo 1o. de la Ley de Expropiación de 1936 son lo suficientemente amplias para cubrir todas las acciones urbanas previstas por la Ley General de Asentamientos Humanos.

Por cuanto se refiere a las restricciones en el aprovechamiento de predios de propiedad privada que puedan significar las declaratorias de usos, debe admitirse que el hecho de que se limiten las alternativas de uso por parte del propietario, no significa, necesariamente, que se produzca un beneficio social, ya que los efectos sociales de tales restricciones (o, en otras palabras, los individuos o sectores sociales beneficiados por ellas) pueden variar más aún que las funciones de la propiedad privada misma. Puede ocurrir incluso que dichas limitaciones sean perjudiciales para amplios sectores sociales. De hecho, en los Estados Unidos de Norteamérica la zonificación ha tenido frecuentemente el resultado de crear una fuerte segregación social e incluso racial, al aislar en sectores determinados de la ciudad a trabajadores de bajos ingresos. La sociología urbana norteamericana abunda en estudios que demuestran este fenómeno. Quizá la mejor prueba de ello sea la gran cantidad de juicios administrativos entablados en contra de las autoridades locales en los que se ha impugnado la constitucionalidad de la zonificación sobre la base de la discriminación social o racial que genera



(véase Mandelker, 1970). E incluso dentro de este contexto puede observarse la variedad de efectos sociales que pueden provocar las restricciones al aprovechamiento del suelo. Como dice David Harvey,

Es interesante observar que este esfuerzo (el de impugnar legalmente la zonificación) ha sido apoyado tanto por grupos defensores de los derechos civiles como por grandes empresas, ya que los primeros consideran la zonificación como discriminatoria, mientras que las segundas se preocupan por la falta de mano de obra barata en zonas suburbanas (Harvey, *op. cit.*, p. 136).

Todo lo anterior nos lleva a concluir que, dada su ambigüedad, la idea de la función social de la propiedad no hace sino ocultar las verdaderas funciones que cumple la apropiación privada del espacio urbano. Y se trata de un serio obstáculo desde el punto de vista metodológico, ya que, en la medida en que la propiedad función social aparece como un discurso íntimamente ligado a las normas que rigen la relación de propiedad, resulta muy difícil identificar y analizar el verdadero *contenido jurídico* de tales normas, al margen del discurso por medio del cual éstas se expresan.

La dificultad de distinguir entre el contenido jurídico específico de una norma y el discurso ideológico que las expresa, puede verse en el hecho de que la mayoría de los científicos socia-

les, en su lectura de la Ley General de Asentamientos Humanos, han caído en la trampa del discurso de ésta. Aún los que no se muestran entusiastas respecto de los resultados que la ley pueda traer, han expresado su escepticismo en la fórmula usual según la cual 'la ley es buena, lo que sucede es que no se cumple'. Es decir, se parte de un análisis erróneo de la ley (pues el discurso de ésta deja a todos convencidos de que ha habido un cambio en el régimen legal de la propiedad) y se concluye restando importancia al papel del derecho en los procesos sociales urbanos.<sup>13</sup>

Ahora bien, si la tesis de la propiedad-función social resulta inadecuada para comprender los problemas relacionados con la propiedad urbana, cuál ha de ser la base teórica para abordar el estudio de tales problemas? A continuación se describen en sus rasgos más generales las líneas metodológicas que he propuesto para el desarrollo de la investigación sobre la propiedad y que expongo con más amplitud en otra parte.<sup>14</sup>

En primer lugar, es preciso señalar que el estudio de la propiedad urbana debe tener un carácter marcadamente interdisciplinario. Y esto no como parte de una mera moda intelectual,

<sup>13</sup> Nótese cómo Manuel Castells, uno de los analistas más críticos de la política urbana de los estados capitalistas, ha estado muy cerca de caer en esta posición. *Op. cit.*, p. 141.

<sup>14</sup> Azuela, *op. cit.*, esp. pp. 6-18.

sino como respuesta al principal problema metodológico que se enfrenta actualmente en el estudio de la propiedad: la dispersión del conocimiento respecto de los diversos aspectos de la propiedad, que son abordados de un modo aislado por las disciplinas tradicionales.

Este aislamiento es particularmente agudo en lo que se refiere a los aspectos jurídicos de la propiedad, que los juristas han estudiado sin considerar las aportaciones de las ciencias sociales que han analizado los problemas urbanos. Este aislamiento ha propiciado la distinción entre la 'apropiación económica' y la 'propiedad jurídica' como dos relaciones separadas entre sí y ha impedido el análisis de la interrelación entre lo jurídico y lo económico en las relaciones sociales de propiedad.

Ahora bien, un marco teórico interdisciplinario debe seguir dos líneas básicas de investigación: a) la identificación y caracterización de las diversas funciones que juegan las relaciones de propiedad en los procesos sociales urbanos, y b) la definición del papel específico del sistema jurídico sobre las relaciones de propiedad.

Por lo que se refiere a la primera de estas líneas de investigación, comencemos por precisar la importancia de la vinculación entre relaciones de propiedad y procesos sociales urbanos.

Quizá el problema teórico más importante en el estudio de la propiedad sea la gran variedad de funciones so-

ciales que se dan bajo la fórmula general de la propiedad privada. Baste señalar, en el ámbito urbano, el contraste entre el capital inmobiliario, y la función de acumulación de riqueza que cumple su apropiación privada, con la propiedad de una familia sobre su vivienda como forma de acceso al consumo de un bien indispensable. Esta diversidad de funciones de la propiedad urbana no es, desde luego, ilimitada y por ello es preciso definir líneas metodológicas para identificar las manifestaciones más importantes de la propiedad en lo urbano. Una de estas líneas es la vinculación entre las relaciones de propiedad y los procesos sociales urbanos.

No basta con decir que la propiedad es una relación social (no una relación entre las personas y las cosas). Hay que ubicar esta relación dentro del proceso social específico en que ella tiene lugar. Pues las relaciones de propiedad están siempre insertas en un proceso social determinado que es el que define su carácter y su función. Así como la propiedad de los medios de producción es una relación social de producción dado el carácter mismo del proceso productivo, la propiedad urbana estará definida por la naturaleza de los procesos sociales que caracterizan a la cuestión urbana. Esta perspectiva permite la incorporación de los recientes resultados de la sociología y la economía urbanas al estudio de la propiedad urbana. Así, por ejemplo, la propiedad de la vivienda en los

grandes conjuntos habitacionales puede estudiarse dentro del contexto del proceso social de producción y uso de lo que se ha denominado los 'medios de consumo colectivo' en la sociología urbana francesa.<sup>15</sup>

Por otro lado, el estudio de la propiedad del suelo puede hacerse ubicando esta relación social dentro del proceso de formación de la renta del suelo, utilizando las recientes aplicaciones de la teoría de la renta de Marx al problema urbano.<sup>16</sup> Esta perspectiva permite apreciar la función de la propiedad en el contexto del proceso socio-económico más amplio en el que tiene lugar. Y no se trata sólo de ver cómo las relaciones de propiedad están definidas por el carácter de los procesos sociales en que se dan, sino también de investigar el modo en que dichos procesos se ven afectados por la presencia de una u otra forma de propiedad (privada, estatal, comunal, etc.).

Otra forma de observar la diversidad de funciones de la propiedad privada en lo urbano, aún reconociendo un número limitado de grandes procesos sociales urbanos, es la consideración de tres elementos variables de las relaciones de propiedad: los agentes sociales de dichas relaciones; el objeto de propiedad (o sea, el tipo de espacio urbano y su función); y el lugar de la

relación en el proceso de urbanización. Señalemos brevemente el interés de estos tres elementos variables de las relaciones de propiedad.

En primer lugar, debe considerarse la variedad existente en cuanto al carácter de los agentes sociales que intervienen en las relaciones de propiedad. Cabe señalar que una de las contribuciones más importantes que se han hecho recientemente en el estudio de la renta y la propiedad inmobiliaria en la literatura anglosajona (Massey y Catalano, 1978) parte precisamente de la distinción entre tres tipos de propietarios territoriales en la formación social inglesa:

1. Los que forman parte de la aristocracia terrateniente;
2. las empresas industriales que poseen terrenos como requisito para la producción en la rama en que operan; y
3. los bancos, compañías de seguros y otras empresas financieras que tienen cada vez mayor intervención en el mercado inmobiliario. La obra de las citadas autoras ha demostrado que la función de la propiedad territorial varía con el carácter de los propietarios.

El segundo elemento variable de las relaciones de propiedad es el tipo de objeto sobre el cual estas recaen. Conviene señalar que el estudio de este objeto corresponde exactamente al debate actual que se da al interior de la investigación interdisciplinaria

<sup>15</sup> Véase Lojkin, *op. cit.*, cap. II.

<sup>16</sup> Véase Massey y Catalano, *op. cit.*



sobre la urbanización, acerca de la naturaleza del espacio urbano y la diversidad y complejidad de sus funciones económicas y sociales. A este respecto, las recientes aportaciones en este campo pueden servir para el estudio de la propiedad en dos sentidos: por un lado, la definición general sobre la naturaleza del espacio urbano y de su función en la etapa actual del capitalismo,<sup>17</sup> nos da una idea del contexto histórico en el que se desarrollan las relaciones de propiedad urbana; por otro lado, el estudio de las funciones económicas que corresponden a los diversos tipos de espacios urbanos, nos servirá de guía para definir las variaciones en la función de la propiedad en razón del objeto mismo. Un claro ejemplo de esta diversidad es el contraste entre la función que juegan los grandes conjuntos comerciales y de oficinas en el ciclo de la circulación del capital<sup>18</sup> y la que cumple la vivienda en la esfera del consumo.

Los dos elementos de las relaciones de propiedad a que me he referido resultan tan variables que podría llegar a pensarse que la propiedad urbana está asociada a funciones sociales tan disímiles que no se justifica su estudio dentro de una temática única. Es decir, la propiedad sobre una vivienda es tan diversa de la propiedad sobre un

edificio de oficinas como de la propiedad sobre una mina o un terreno agrícola. Sin embargo, existe un proceso social que interrelaciona todos los tipos de propiedad urbana entre sí. Se trata precisamente del proceso de urbanización, es decir, del proceso de producción, uso, destrucción/transformación del espacio urbano. Es en virtud de este proceso que la ocupación de la vivienda se ve afectada, por ejemplo, por el proceso de 'terciarización' de ciertas zonas de una ciudad.

La consideración del proceso de desarrollo urbano como elemento de las relaciones de propiedad se dirigiría a identificar la forma en que se manifiesta la apropiación del espacio en las diferentes fases de su producción, uso y transformación.

Ahora bien, los lineamientos de investigación arriba descritos sirven sólo para definir el contenido social específico de los diferentes tipos de propiedad urbana. Tales lineamientos deben complementarse con otros que tengan por objetivo el definir el papel específico del sistema jurídico en la consolidación, reproducción y aún en la modificación de las relaciones de propiedad. Este objetivo es de fundamental importancia en el contexto actual de las ciencias sociales, dado que existe una clara tendencia entre los científicos sociales a ignorar la importancia de lo jurídico o a reducirlo a un fenómeno meramente formal, que no juega un papel real en los pro-

<sup>17</sup> Véase, por ejemplo, el uso del concepto de 'condiciones generales de la producción' en Lojkine, *op. cit.*, cap. II.

<sup>18</sup> Lamarche, *op. cit.*

cesos sociales urbanos.

En realidad son dos los reduccionismos que enfrenta el estudio de la función del derecho en las relaciones

de propiedad. El primero se resume en la idea recurrente en las concepciones jurídicas desde Bentham según la cual la propiedad es una creación de la



ley;<sup>19</sup> idea que ha de desecharse para reconocer que son las relaciones de propiedad las que requieren de la ley para consolidarse o reproducirse. El segundo reduccionismo, exactamente opuesto al anterior, es el que ve en lo jurídico una mera expresión formal de las relaciones de propiedad tal como se dan en 'la base'. Este reduccionismo debe ser contrarrestado con el estudio del modo en que las instituciones jurídicas tienen efectos condicionantes sobre la operación de las relaciones sociales de propiedad. Como dice Paul Q. Hirst respecto del régimen legal de las modernas corporaciones capitalistas:

Las condiciones bajo las cuales. . . las relaciones capitalistas de producción operan no están ya determinadas por la acción necesaria de esas relaciones. Así, las leyes que regulan la propiedad, los salarios, la jornada de trabajo, etc., en alguna medida tendrán efectos sobre la manera en que esas relaciones se definen y operan. Esas leyes no son en principio derivables de la operación o las necesidades de las relaciones mismas (Hirst, *op. cit.*, 111).

Finalmente, para estudiar el papel del derecho sin caer en ninguno de esos reduccionismos es preciso analizar lo jurídico desde dos perspectivas complementarias: primero, deben considerarse los procesos políticos específicos por medio de los cuales se crea el

régimen legal de las relaciones de propiedad (los procesos legislativo, reglamentario, jurisprudencial, etc.). El estudio de estos procesos demuestra la validez de la tesis de Hirst arriba citada, y sugiere que la naturaleza política y jurídica de tales procesos añade elementos nuevos que no están presentes en las relaciones de propiedad consideradas exclusivamente en su aspecto económico.

En segundo lugar, es necesario analizar la presencia de lo jurídico en las relaciones sociales mismas. Pues la propiedad no es sólo una relación social; es además una relación jurídica. Es decir, los derechos y obligaciones que establecen las leyes, reglamentos, etc., no son algo imaginario sino que se incorporan a las relaciones de propiedad e imponen modalidades reales a su operación al ampliar o restringir la esfera de acción de los agentes sociales.

Los anteriores son sólo algunos lineamientos metodológicos generales para construir una concepción que nos permita desplazar a la ambigua tesis de la función social de la propiedad del lugar privilegiado que ocupa como 'doctrina' jurídica de la propiedad e incorporar el estudio de las instituciones jurídicas que regulan la propiedad al movimiento general de las ciencias sociales.

## BIBLIOGRAFIA

Aguilar Carvajal, L. *Segundo Curso de Derecho Civil*, México, 1967.

<sup>19</sup> Véase MacPherson, *op. cit.*, p. 51.

- Azuela, A. *Towards a Sociology of the Law of Urban Property*, Warwick, 1981.
- Carbonnier, J., *Droit Civil* (Tercera Parte: 'Les Biens'), París, 1969.
- Castells, M. *Crisis Urbana y Cambio Social*, México, 1981.
- Cerroni, U., *Marx y el Derecho Moderno*, México, 1975.
- Córdova, A. *La Ideología de la Revolución Mexicana*, México, 1980.
- Duguit, L. *Las transformaciones generales del derecho privado desde el Código de Napoleón*, Madrid, 1912.
- Harvey, D. *Social Justice and the City*, Londres, 1973.
- Haumont, N. et. al., *La Copropriété*, París, 1971.
- Hirst, P. Q., *On Law and Ideology*, Londres, 1979.
- Lojkine, J., *El Marxismo, el Estado y la Cuestión Urbana*, México, 1979.
- MacPherson, C.B., *Property*, Oxford, 1978.
- Mandelker, D.R., 'A Rationale for the Zoning Process' en *The City*. Ed. por Stewart, M. Harmondsworth, 1972.
- Massey, D. y Catalano, A., *Capital and Land*, Londres, 1978.
- Mendieta y Núñez, L., *El Sistema Agrario Constitucional*, México, 1975.
- Merret, S. *State Housing in Britain*, Londres, 1979.
- Novoa, E., 'La evolución del derecho de propiedad ante los actuales textos constitucionales latinoamericanos' en *Estudios de Derecho Económico I.*, México, 1977.
- Núñez Ruiz, M.A., *Derecho Urbanístico Español*, Madrid, 1967.
- O.N.U. *Urban Land Policies and Land Use Control Measures*. Vol. VII. (Global Review), Nueva York, 1975.
- Portillo, A., 'Las alternativas de alquiler de vivienda' en *Habitación 1*, México, 1981.
- Posner, R. 'Economic Analysis of Law' en *Economic Foundations of Property Law*. Ed. por Ackerman, B. Boston, 1975.
- Ross, A., *Sobre el Derecho y la Justicia*, Buenos Aires, 1977.
- Rouaix, P., *Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución de 1917*, Puebla, 1945.
- Wicks, M., *Rented Housing and Social Ownership*, Londres, 1973. A